

Заходи державної влади для подолання зловживань на місцевому рівні (на прикладі Волинської губернії першої половини ХІХ століття)

Ефективність місцевих органів управління наряду залежить від їх кадрового складу. Результат проведення найбажаніших реформ, а також втілення задумів центральної влади подекуди зводиться до професійних вмінь місцевих чиновників та їх особистих якостей. Саме тому питання кадрового забезпечення урядовців центральних та місцевих установ набуває актуальності і стоїть в центрі уваги сучасних дослідників історії місцевого управління.

Верховна влада Російської імперії намагалася застосовувати власні способи конструювання бюрократії, ознаками якої були повна залежність від імператора, універсальність, тобто вміння виконувати низку найрізноманітніших обов'язків, діяти у відповідності з вимогами та наказами начальства, обслуговувати всі сторони державного управління. Особливо складною ситуація була у Волинській губернії, де поряд зі «звичайними» обов'язками на чиновників покладалося виконання додаткових доручень [7, с. 145]. Так, на місцевих урядовців покладалась участь у комісіях по конфіскації маєтків учасників польських повстань, що супроводжувалося збільшенням числа російських землевласників, сприяння розвитку шкільництва, обмеження діяльності римо-католицької та ліквідація греко-католицької церков, відстеження благонадійності шляхти тощо. Але найдалекогляднішим завданням, як то відзначив Даніель Бовуа, було «відбирання українського селянства з рук польських землевласників» [3]. Такі завдання волинських чиновників вимагали особливої кадрової політики з боку державної влади: поєднання засобів стимулювання та заохочення з жорстким контролем за діяльністю.

Для ствердження місцевої адміністрації на новоприєднаних територіях до її лав максимально залучали вихідців з внутрішніх регіонів. Для переїзду

та облаштування вони отримували пристойне заохочення – третину річного жалування. Вагомим стимулом була також можливість орендувати маєток та родючі землі на пільгових умовах. Указом від 28 червня 1832 р. чиновникам з внутрішніх губерній видавали прогонні кошти, відповідно до чину та відстані переїзду. Також за ними у повному обсязі залишались пенсії, отримані на попередній військовій чи цивільній службі [7].

Майже одразу з'ясувалося, що новоприбулі чиновники ставили перед собою дещо інші завдання, а найголовніше серед них – покращення свого матеріального становища. Так, урядовці з внутрішніх регіонів не поспішали витратити кошти на винаймання квартир, а вимагали безкоштовного проживання, що значно ускладнювало становище місцевих жителів. Це при тому, що для таких потреб чиновникам додатково виділялися гроші. Можемо зробити висновок, що такі явища були численними, оскільки 1 липня 1802 р. Олександр I видав спеціальний указ про заборону зловживань губернськими чиновниками у квартирному питанні [6, с.31].

Свідченням підвищеної уваги у питанні подолання зловживань урядовців стало введення посади державних фіскалів. Останні двічі на рік, не призначаючи наперед дати, мали особисто оглядати губернію й не лише ревізувати діяльність судів, а й входити у сутність справ, особливо тих, що стосувались зловживання владою, доносити про це особисто волинському губернатору та генеральному прокурору. На винуватців накладались штрафи, третину з яких отримували фіскали як винагороду по службі [6, с.45].

Наведемо ще декілька прикладів зловживань чиновників та притягнення їх до відповідальності. 4 березня 1839 р. генерал-губернаторові надійшла справа про хабарництво керівника іноземної кореспонденції Канцелярії волинського губернатора. «Підприємливий чиновник» брав по два червонця з купців, іноземців та поміщиків за своєчасно отриманий паспорт. У випадку відмови сплати цього «добровільного внеску» видача документів затягувалась на невизначено довгий термін. Навіть після дозволу начальника губернії паспорти надсилались через 4-6 тижнів, від чого найбільше втрачали

купці, які розраховували свої поїздки з часом проведення ярмарків. Генерал-губернатор звільнив посадовців цієї експедиції, а винуватців було притягнуто до суду [1, арк. 4-7 зв.].

Найбільших втрат державна скарбниця отримала від хабарництва чиновників ліквідаційних та конфіскаційних комісій. Реєструючи власність повстанців, ті, за окрему плату, не вносили у описи готівку, предмети розкоші. Останні встигали завчасно переоформити свою земельну власність на батьків та далеких родичів і таким чином вберегти майно від конфіскації. Шляхтичам за плату пропонувалося полегшити їх участь у повстанні, що зменшувало покарання, покращити умови перебування під слідством.

Державна влада докладала зусилля для боротьби зі зловживаннями, однак хабарництво стало невід'ємною рисою волинських чиновників. На основі звітів губернаторів ми спробували порівняти число нагороджених та звільнених і переданих до суду. За 1842 р. нагороджено 14 осіб, а 8 передано до суду, 48 звільнено без суду, за 1846 р. – 6 осіб відзначено по службі, 6 передано до суду та 13 звільнено без судового слідства, за 1848 р. 5 відзначено, натомість 17 передано до суду та 29 звільнено з попередньої посади і переведено до губернського правління. За 1853 р. 15 чиновників передано до суду, 35 звільнено без суду [2-4]. Варто зазначити, що впродовж одного року першої половини XIX ст. у Волинській губернії служило 1 415 чиновників усіх відомств.

Привертає увагу той факт, що більша частина тих, які були звинувачені у неправомірних діях, отримали досить м'яке покарання у вигляді звільнення без судового слідства, а то й взагалі були лише переведені до губернського правління у розряд канцелярських службовців. Таке явище можна пояснити значним «кадровим голодом», недостатньою кількістю чиновників з внутрішніх губерній і недовірою верховної влади до представників місцевої шляхти, яка могла зайняти звільнені місця. Як наслідок, саме Волинська губернія стала в центрі одного з найбільших корупційних скандалів

Російської імперії, пов'язаної з діяльністю волинського губернатора М.І. Комбурля.

Отже, формуючи місцеве управління у Волинській губернії, верховна влада розробила власні способи конструювання бюрократії. Перевага обійняти чиновницькі посади надавалась вихідцям з внутрішніх регіонів імперії, які отримували заохочення. Новоприбулі урядовці шукали додаткові способи збагатитися. У разі доведення звинувачення у здійсненні неправомірних дій чиновників передавали до суду, але у частіших випадках – звільняли без суду чи переводили в інше місце. Такий захід був вимушений, оскільки влада була зацікавлена у вихідцях з внутрішніх губерній, яким можна було «пробачити незначні огріхи», ніж залучати місцевих поляків, яким не довіряли управління в цілому. Водночас зловживання владою не залишалось непоміченим, бо був створений спеціальний управлінський орган – державні фіскали, що відстежував зловживання владою і якого в інших губерніях не існувало. Таким способом посилювався контроль за урядовцями Волинської губернії.

Список використаних джерел та літератури

1. Центральний державний історичний архів України (далі – ЦДІАК України). – Ф. 442. – Оп. 789 а. – Спр. 67. – 12 арк.
2. ЦДІАК України. – Ф. 442. – Оп. 1. – Спр. 7357. – 122 арк.
3. ЦДІАК України. – Ф. 442. – Оп. 1. – Спр. 6476. – 142 арк.
4. ЦДІАК України. – Ф. 442. – Оп. 1. – Спр. 10 412. – 88 арк.
5. Бовуа Д. Гордиев узел Российской империи: Власть, шляхта и народ на Правобережной Украине (1793-1914) / Д. Бовуа [пер. с французского Марии Крисань]. – М. : Новое литературное обозрение, 2011. – 1008 с.
6. Бортніков В.І. Органи державної влади та місцевого самоврядування на Волині (кінець XVIII – початок XX ст.) / В. І. Бортніков. – Луцьк: СЛУ ім. Лесі Українки, 2015. – 480 с.
7. Шандра В. С. Формування бюрократії Правобережної України (XIX – початок XX ст.) / В. С. Шандра // Український історичний журнал. – 2007. - №2. – С.143-158.